

ENTRE LA CIENCIA POLÍTICA BÁSICA Y LA CIENCIA POLÍTICA APLICADA; DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS, DEL ANÁLISIS A LA GESTIÓN

Antonio Losada Trabada

*Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Ciencia Política e da Administración*

The article assesses from a critical point of view most recent developments in Literature about the state of the arts of public policy analysis and public management. The main point made by the article is that the so call "turn to public policies" and the increasing interest, scope and quality of public management studies using a political science perspective are making a major contribution to the academic future of political science, but especially to the professional future of the people that have or will have a political science curricula.

Key words: Public Policy, policy analysis, Public management, future

Una de las respuestas y motores de las dinámicas de acercamiento y mejora de la comunicación en el seno de la Ciencia Política ha sido el "giro hacia las políticas públicas" (TORGENSON 1999 P. 289). A finales de los sesenta y principios de los setenta, acompañando el arranque de ese cambio profundo de las teorías, hipótesis y enfoques llamado "postbehaviorismo", se plantea también una revisión del papel del politólogo: frente a quienes seguían creyendo que la Ciencia Política podía continuar haciendo sólo aquello que la había ocupado hasta entonces, aparecen quienes sostienen la necesidad de preocuparse no sólo por "conocer" sino también por cómo "mejorar" la vida pública (SOLA 1996). La respuesta a esa inquietud será el desarrollo de extensa línea de investigación teniendo como objeto el estudio del proceso decisional (decisión making) y de la factura de las políticas públicas (Policy making).

1. EL GIRO HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se reconoce hoy en día en la Ciencia Política, de manera general, tanto la existencia de este giro hacia las políticas, como la pujanza y la fortaleza actual de los "policy studies" en el seno de la Ciencia Política contemporánea. SOLA (1996) le atribuye incluso el carácter de

una "verdadera y propia revolución" conceptual que ha dado vida a un lenguaje específico, a un estilo de investigación peculiar y a una nueva orientación a la hora de afrontar los fenómenos políticos y su tratamiento científico. Pero también ha afectado de manera sensible al propio papel de politólogo, animándole a abandonar la tradicional posición de "neutralidad" frente a la materia que estudia y asumir la posición del "experto" que además de prescribir soluciones y alternativas, interviene directamente en el problema que analiza e incluso se compromete con una determinada dirección u orientación de la forma de tratarlo.

Este "giro hacia las políticas" y los cambios en el papel del politólogo no fueron, ni son, casuales o coyunturales. Esa inquietud por la mejora de la vida pública que los causan, coincide y entronca directamente con la que ha sido sin duda la línea de trabajo y evolución más importante en la historia de las políticas públicas como área de estudio: "la lucha por conocer el mundo y cambiarlo al mismo tiempo" (NELSON 2001 P.807) que protagonizaron, desde posiciones y épocas diferentes pero con ese objetivo común, algunos de los más destacados estudiosos de las políticas: desde DEWEY, a MERRIAM, LASSWELL, SIMON, LINDBLOM O WILDAVSKY.

Los investigadores adscritos a este campo tratan de examinar y explicar la política por medio de vías que tienen, cuando menos, limitadas posibilidades de generalización. Pero también creen en la utilidad del conocimiento aplicado y los vínculos que unen la experiencia y la teoría (NELSON 2001).

La historia del discurso de las políticas públicas, como casi todas las ciencias sociales, se ha construido sobre la tensión permanente entre dos fuerzas opuestas. A un lado el *cientifismo* que encarnaron autores como MONROE o CATLIN, defensores del empiricismo como el mejor instrumento para aprender acerca de las certezas políticas y partidarios de un enfoque técnico y aséptico del análisis orientado a mejorar la eficiencia en la solución de los problemas.

Al otro aquellos que, con una perspectiva más próxima a las políticas, sostienen que los métodos empíricos resultan de utilidad para cuestiones concretas, pero el análisis de políticas debe manejar otras herramientas: la experiencia gubernamental, el activismo cívico o la participación cívica. Este tipo de experiencias aporta al investigador formas de saber más sobre la vida política, pero también le proporcionan los fundamentos, cuando no de las aptitudes, para afinar el juicio político (NELSON 2001).

Esta tensión y la búsqueda de espacios comunes entre ambas orientaciones marca de manera sustantiva el trabajo de los autores de referencia en el campo de las Políticas Públicas. DEWEY (1910 1922), uno de los impulsores del campo, planteó su trabajo como la búsqueda de un método de resolución de problemas que pudiera aplicarse sistemáticamente a la resolución de los problemas públicos, pero en una sociedad democrática activa y participativa y no dominada por una oligarquía de expertos.

Charles MERRIAM (1931) buscó espacios comunes entre estas fuerzas contradictorias, estableciendo una agenda para la Ciencia Política que situaba al comportamiento individual en el centro de su interés, pero cuyo método implicaba más que la mera colección de estadística, y su aplicación consideraba las maneras en qué la pertenencia a un grupo afectaba a los individuos y qué significaban para una democracia el comportamiento y las creencias individuales (NELSON 2001). MERRIAM reforzó los métodos de análisis mejorando su sistemática y su precisión, pero al servicio de la prudencia política y una participación más activa e infor-

mada de la ciudadanía como medio para reforzar el vínculo progresista entre ciencia y democracia (TORGENSON 1995, 1999) MERRIAM es un figura central para la historia de las políticas como área de trabajo también por otras razones: a través de su trabajo en el Comité Brownlow, propició un acercamiento de "gestión científica" a la gestión pública.

Harold LASSWELL (1947 1950) es otro pensador definitivo en la historia de las políticas públicas. Pragmático como DEWEY y convencido, como MERRIAM de que la ciencia era un instrumento de la política, su mayor contribución fue situar al investigador como un actor en medio del propio proceso de las políticas –el mismo lo fue en Washington durante años-. Acuñó la etiqueta "Ciencias de las Políticas" en los años cuarenta, desarrolló una de las primeras descripciones secuenciales del propio proceso de las políticas y creía en la importancia democrática de los aspectos discursivos de la vida pública como herramienta para obtener mejores decisiones. Para LASSWELL el analista de políticas era ante todo un "clarificador" comprometido con la mejora educación e ilustración del público y empeñado en contrarrestar el amenazante poder de oligarcas y burócratas. La finalidad de la profesión de las políticas públicas no es imponer control, sino fomentar las condiciones para la libertad (TORGENSON 1995). Desde una aproximación multidisciplinar, LASSWELL proponía una interacción entre la teoría y la práctica donde la orientación práctica hacia la solución de problemas ocupaba un lugar central.

El trabajo de Herbert SIMON desarrolló en parte esa idea. Su obra *Administrative Behaviour* (1947) era un intento de averiguar qué resulta fundamental en los seres humanos como decisores y construir una ciencia para la toma de decisiones en las organizaciones. Su rompedora investigación descubrió que los individuos desarrollan métodos de búsqueda limitada de información y que sus decisiones están basadas sobre una racionalidad limitada. Pese a la clara orientación tecnocrática de esta perspectiva, la promoción de este objetivo de reforma y mejora de los procesos administrativos es vinculada expresamente por SIMON con la defensa de los controles democráticos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas.

En cierto sentido, SIMON abre el camino a otra vigorosa tradición en el campo de las políticas -STOCKEY ZECKHAUSER 1978, CAREY

1982 PETERSON, HEINEMAN Y KEARNY 1990-: explorar la posibilidad de facturar mejores soluciones políticas y para las políticas públicas por medio del análisis técnico de las políticas. Una tradición de análisis y racionalidad administrativa que, también en cierta medida, entronca con el auge actual de los enfoques manageriales de las cuestiones de políticas públicas y la preocupación casi obsesiva por los problemas de la gestión pública y cómo superarlos, con preferencia incluso respecto a las tareas de análisis o decisión política (HOOD 1986 1994, BARZELAY 2001)

Desde el otro lado del enfoque de las políticas, Charles LINDBLOM (1970, 1977 1992) abre a su vez el camino para otra fructífera línea de trabajo: el *Incrementalismo*. Enfatizando la inmediatez y el personalismo de las interacciones entre los políticos y la importancia de no subestimar la percepción común y diaria de los problemas que tienen cada ciudadano, LINDBLOM dibuja el proceso de resolución de los problemas como desigual e indirecto, multidireccional, avanzando en pequeños pasos en una dinámica de prueba y error y ajuste mutuo entre las partes y los actores afectados, realizando giros inesperados y rechazando cualquier carácter secuencial o racional. En una dirección semejante.

En la misma dirección, pero desde otra perspectiva, DROR (1971) plantea la experiencia gubernamental como la práctica realmente capaz de protegernos frente a un cientifismo no testado políticamente e inútil para procesar y tomar decisiones políticas. Otro autor seminal Aaron WILDAVSKY (1979), plantea la conveniencia de alejarse de las preocupaciones y concepciones tecnocráticas para abordar el análisis de las políticas desde una perspectiva más creativa, como “un arte y una habilidad” y un proceso de interacción y aprendizaje social. Por su parte, SCHÖN (1983) se alinea claramente contra la “racionalidad técnica” del enfoque tecnocrático y a favor de una práctica del análisis mucha más interpretativa y crítica respecto a los instrumentos del poder y las situaciones de conflicto y lucha que hay tras las políticas.

El giro hacia las políticas públicas acentuó aún más esta dualidad casi constante entre lo que podríamos llamar el “enfoque tecnocrático” de las políticas públicas y el “enfoque activista”. Pero también, llevó hasta el extremo las limitaciones de uno y otro. Eso ha propiciado

el desarrollo y consolidación de lo que TORGENSEN (1995) denomina un “análisis de políticas postpositivista” y califica como la “restauración de la fronesis”, donde sin abandonar el compromiso con el rigor en el manejo de los datos y la observación empírica y la orientación eminentemente práctica hacia la mejora de las decisiones y la administración de los problemas públicos, se aborda decididamente la necesidad de una “comprensión política de las políticas”, tanto la conveniencia de la hermenéutica e interpretación de los datos empíricos para conceptualizar y explorar de alguna forma su complejidad, como la exigencia de hacerlo desde una perspectiva crítica hacia la legitimidad y el contexto político y social. Un análisis de políticas, en definitiva, que presta más atención a la relación entre el gobierno, el Estado y la sociedad y también a las cuestiones normativas como líneas maestras de “una investigación que mejore las contribuciones del campo de las políticas al entendimiento del mundo y cómo cambiarlo, su objetivo principal” (NELSON 2001, P. 847).

2. LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS

Harold LASSWELL acuñó en la década de los Cuarenta la frase “Ciencia de las Políticas” para separarse de la concepción puramente tecnocrática y descriptiva que había marcado el análisis de los “outputs” de los gobiernos y las administraciones. Reclamaba un nuevo enfoque multidisciplinar, centrado en los problemas y en su contexto y voluntad normativa. Pero con ella expresaba también su firme convicción de que las buenas decisiones políticas nacían del buen juicio sumado al análisis contextualizado y multidisciplinario de la política. Una idea que recogía unos cuantos años más tarde DROR (1971) al tratar de establecer cuándo y cómo el análisis de las “políticas” podía resultar útil a la “política”. Ambos reaccionaban en alguna manera a un “vivir de espaldas a la realidad administrativa, a los productos del poder” que ha caracterizado durante tiempo a la Ciencia Política, más preocupada por el estudio de la formación del poder, su legitimación y estructura y menos por cómo impactaba en la estructura social; una dinámica aún más acusada en países como España, donde tradicionalmente el Derecho Administrativo ha dominado la reflexión sobre la administración (SUBIRATS 1991).

El “giro hacia las políticas públicas” (TORGENSEN 1995) que se registra a mediados de los

Sesenta, paralelamente a la aparición en USA de las ideas y programas de la "Great Society", no es casual. Nada en su evolución posterior tampoco lo es. Responde en primer lugar a aportaciones significativas como la de DAHL (1961) constatando el peso y la intensidad de los efectos de la intervención pública en la sociedad, también al creciente protagonismo de los problemas administrativos y de gestión conforme el estado aumenta su tamaño y ámbito de intervención y se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado y entre los niveles administrativos (SUBIRATS 1991). Al mismo tiempo, desde el campo de los estudios administrativos se registra una paulatina evolución desde los diseños eficientistas y centrados en las preocupaciones organizativas hacia la preocupación por el cómo y por qué de las decisiones, a la relación entre estructuras administrativas y estructuras de poder (SIMON 1947).

Pero además, conviene contextualizar ese giro en las mismas líneas evolutivas de la Ciencia Política que hemos marcado hasta ahora: la preocupación por el "buen gobierno" y el desarrollo de una democracia participativa o la preocupación por la calidad democrática, la mejora de la formación de preferencias y valores mediante la mejora de la información, los problemas de la acción colectiva y de la producción de bienes públicos, el control de burocracias y grupos privilegiados, el control del ejercicio de los poderes del estado o la preocupación por "conocer el mundo y cambiarlo" (NELSON 2001) forman parte, como hemos visto, de la tradición de referencia del estudio de las políticas, pero también son algunas de las preguntas que tratan de contestarse mediante la mejora del conocimiento de cómo se elaboran y facturan las políticas. El giro hacia las políticas –y últimamente también hacia los temas de administración y gestión– es una de las respuestas que la Ciencia Política ha dado en las dos últimas décadas a la urgente de necesidad de investigar los inputs de la política –preferencias, valores, actores y sus estrategias, etc.–, pero también la los outputs, las políticas y sus impactos y la conveniencia de "abrir la caja negra" (MAJONE 2001) que transforma esos inputs sociales en resultados o outputs, en actuaciones de los poderes públicos. No asumir, como era tradicional, que son meros instrumentos programados por grupos y burocracias, sino analizar cómo funciona porque esos modos de decisión y funcionamiento afectan sustantivamente a los resultados finales.

Lawrence MEAD (1995) define el análisis de una política pública como una "aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes". Una definición que sintetiza la evolución iniciada durante los años cincuenta en la Ciencia Política americana, desde una concepción basada en la separación incuestionable de política y administración y donde el problema era básicamente el control del funcionamiento de la administración, su carácter representativo y cómo se relacionaba con otros poderes estatales, hacia otra concepción alternativa centrada en la apreciación del carácter político del proceso administrativo y la interacción entre política y administración (SUBIRATS 1991).

Uno de los dilemas sobre los que trabaja la Ciencia Política contemporánea pasa a ser cómo reconciliar la capacidad de control y la exigencia de capacidad de respuesta del poder político sobre la administración, con la demanda de eficiencia y capacidad técnica. Las políticas públicas, en cuanto que producto de esa interacción entre política y administración, aparecen entonces como un escenario donde analizar la resolución de ese conflicto. Pero también un escenario donde analizar la interacción de esa gran variedad de actores plurales (DENTE 1987) que plantean sus problemas y demandas, buscan sus oportunidades, movilizan sus recursos y se relacionan para lograr un determinado "producto del poder", una política que satisfaga sus expectativas.

El análisis de políticas se configura así como un enfoque desde la ciencia política que alejándose del método formal-institucionalista, emplea una aproximación empírica buscando generalizar hipótesis explicativas sobre tomas de decisiones y materialización de políticas (SUBIRATS 1991), hipótesis explicativas sobre la política en acción (DYE 1987).

Para entender convenientemente el alcance de las aportaciones del estudio de las políticas, conviene empezar por clarificar lingüísticamente a qué nos referimos al hablar de "política" y "políticas", aceptando que esa es la mejor solución disponible en castellano para el problema de no disponer de dos vocablos, como en inglés –*politics*, *policy*–. La "política" se refiere al poder, su distribución y la lucha por conseguirlo, las "Políticas" se refiere a una línea de conducta, a una actividad y se relaciona con la dimensión propiamente dinámica de la política y, en particular, con la acción de la autoridad

pública. Mientras la "política" invoca los temas clásicos de la investigación politológica –poder, conflicto, consenso, partidos, elecciones, etc.–, las "políticas" invocan la intervención pública, las decisiones de un gobierno, las consecuencias de la "política", más que sus condiciones iniciales (SOLA 1996).

Respecto al concepto de "política pública", la doctrina se debate entre quienes manejan definiciones amplias y genéricas y quienes prefieren acotar el objeto de estudio perfilando al máximo su definición. EASTON (1953) estableció en su día una definición de referencia de las políticas como una serie de decisiones y acciones que "distribuyen imperativamente los valores en la sociedad". James ANDERSON (1990) define una política como "una secuencia intencionada de acciones seguida por un actor o un conjunto de actores para tratar un asunto que les afecta. Las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios". Para Guy PETERS (1986) una política pública es "la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos". Para DYE (1976), en cambio, es todo aquello que un gobierno dice que hace y todo aquello que dice no hacer. Otras definiciones prefieren estrechar el círculo y caracterizan las políticas como un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas, incluso algunas proyectan los procesos individuales de solución de problemas sobre las estructuras organizativas. Otra alternativa es construir la definición desde la perspectiva de la solución de problemas. Empleando los conceptos de *inputs*, transformaciones y *outputs*. Así, BREWER y DE LEON (1983) definen las políticas como "las decisiones más importantes de una sociedad, acciones apoyadas sobre una aprobación amplia y/o la amenaza de sanciones". Para ellos, una política es un proceso conformed por sistemas y niveles articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (NELSON 2001).

Otras perspectivas critican la concepción racionalista o mecanicista que parecen indicar estas visiones de las políticas, para retratarlas como una lucha de ideas: "la elaboración de políticas...es una batalla constante en torno a los criterios para la clasificación, los límites de las categorías, y la definición de ideales que guíen la manera de comportarse de la gente"

(STONE 1988), o como un proceso más que como un producto (WILDAVSKY 1979).

Pese a su diversidad, para NELSON (2001) Todas recalcan una visión holística de la elaboración de políticas, una creencia en que el todo es mayor que la suma de las partes y los individuos, las instituciones, las interacciones y las ideologías importan, incluso aunque exista un desacuerdo notable sobre la importancia proporcional respectiva. Esa visión ofrece así a la Ciencia Política una nueva forma de abordar su preocupación científica más clásica: el poder, su legitimación, sus relaciones (COTARELO 1988).

La relación entre la "política" y las "políticas" se ha abordado tradicionalmente desde una doble perspectiva: (i) las políticas como un producto de la política, centrando la investigación en el llamado "ciclo de las políticas" y (ii) las políticas determinan a la política. La primera ha sido la perspectiva dominante durante largo tiempo: las políticas eran la variable dependiente y el resultado de la política. La atención se centraba fundamentalmente en las pautas de interacción entre los actores en cada una de las fases del proceso de facturación de la política pública.

El seminal trabajo de LOWI (1972) y su ya clásica distinción entre las arenas o escenarios de las políticas distributivas, regulativas y redistributivas ha dado lugar a una profunda reflexión sobre la importancia de las políticas (Does policy matter?) y hasta qué punto determinan a la política. Su tajante afirmación "policies makes politics" marcó el cambio hacia una perspectiva centrada en las "tipologías de las políticas" (NELSON 2001), donde las políticas se convierten en variable independiente y condicionan la distribución de poder. Se parte de la política pública para analizar la competición por el poder y evidenciar actores e instituciones, procedimientos y reglas, condicionamientos y entorno (SOLA 1996). La atención de la literatura sobre tipologías de asuntos no se refiere a las pautas de acción durante las etapas del ciclo de las políticas, sino a los grupos de asuntos diferenciados y sus maneras propias de resolver las relaciones políticas entre los individuos, los grupos y el Estado.

Una vez más, como ya hemos visto en otros apartados, hoy nos movemos en el terreno de la convergencia y el diálogo entre ambos enfoques. Así desde la perspectiva del "ciclo de las políticas" se ha ido prestando cada vez

mayor atención a los impactos que las políticas causan en las relaciones y equilibrios de los actores, como se convierten en nuevos escenarios que afectan y delimitan sus preferencias, intereses, estrategias, demandas, recursos y equilibrios. Desde el enfoque tipológico, se ha procedido también a una revisión de los radicales postulados iniciales. LOWI clasificaba las políticas según su proximidad a la coerción gubernamental (individualizada o general) y la probabilidad de su uso (remota o inmediata) y, asignando a cada una de ellas una "arena" o escenario propio, distinguía entre políticas distributivas, regulativas –protagonizadas por los partidos– y, redistributivas y constitutivas –más competitivas y protagonizadas por los grupos de interés. SALISBURY (1968) afinó el modelo distribuyendo las políticas según el tipo de demanda –agregada o fragmentada– y el coste de alcanzar una decisión –alto o bajo–, demostrando como las políticas que permiten organizaciones y grupos autoregularse, poseen una lógica política diferente a aquellas políticas regulativas controladas desde un gobierno.

Por su parte WILSON (1980) y MAJONE (1996) proponen una clasificación "política" de las políticas según el sentido de la percepción entre los actores sobre sus costes y beneficios. Cuando costes y beneficios ofrecen un carácter difuso, la política suele ser tratada en la arena habitual de desarrollo para las "políticas mayoritarias", dado que no existen grupos con un interés claro por impulsar o bloquear. Cuando costes y beneficios están claramente concentrados, los grupos afectados tienen poderosos incentivos para movilizarse y buscar la influencia política; su acción resulta determinante para una "política dominada por grupos de interés". Cuando los beneficios están concentrados pero los costes presentan una percepción difusa, los grupos beneficiarios disponen de incentivos para organizarse y presionar en favor de la política, lo que amplía las posibilidades para que el regulador acabe siendo capturado por los intereses que pretendía regular en una "política de clientelismo". Finalmente, cuando los beneficios se perciben de manera difusa y los costes aparecen claramente adscritos, los grupos que van a soportarlos tienen importantes incentivos para organizarse, nos movemos en una "política de liderazgo" que hace precisa la presencia de la figura de un *policy entrepreneur*: un actor activo capaz de movilizar los recursos que permitan vencer esa oposición.

Helen INGRAM y Anne SCHENIDER (1993) dan un paso más y proponen un esquema que reconoce la creciente visibilidad de los usuarios finales de las políticas. Los objetivos de las políticas públicas se agrupan en cuatro tipos ideales: aventajados, contendientes, dependientes y desviados. Estos tipos varían según un cierto número de características que incluyen las creencias populares y elitistas sobre si los objetivos constituyen un beneficio para la sociedad o una carga, qué tipo de cambio debe operar la política sobre las personas, y qué principio justificativo da cobertura a la política. Su conclusión es que dado que los objetivos de las políticas se construyen socialmente, igualmente puede ser reconstruidos.

Como conclusión, podemos afirmar que la Ciencia Política contemporánea trabaja sobre una comprensión compleja de las relaciones entre "política" y "políticas", superando el debate sobre las relaciones de causalidad entre la primera y la segunda y reajustando la valoración de la importancia de estudiar los resultados de las políticas y los procesos de decisión y factura de las mismas para la comprensión de los fenómenos políticos, asumiendo la relativa autonomía de las políticas respecto a la estructura de poder existente y su capacidad para influirla y cambiarla.

3. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIENCIA POLÍTICA

El análisis de las políticas públicas se aproxima a los problemas políticos considerando los procesos, decisiones y resultados de la actuación de los poderes públicos y sus programas de actuaciones. Ese enfoque abarca también el examen de los conflictos entre interés que interaccionan en el área que demarca cada política, las diferentes definiciones de los problemas a tratar, las diferentes racionalidades organizativas y de acción y las diversas perspectiva evaluadoras de los poderes que se enfrentan y colaboran ante opciones y cursos de acción alternativos (SUBIRATS 1991). El objeto de estudio no afecta únicamente a los procesos decisionales o de ejecución de las políticas, sino que abarca a las estructuras organizativas que ello desarrolla, a las instituciones públicas implicadas y a las cuestiones de legitimidad que se plantean.

En palabras de SOLA (1996) el análisis de políticas se basa en la convicción de que para

entender la política es preciso examinar el contenido de las decisiones y su implementación por los poderes públicos, además de atender al comportamiento de los actores políticos, a las tendencias de los electorados o la estructura organizativa de los partidos. Este enfoque cambia el punto de vista tradicional donde las políticas públicas eran interpretadas como una variable dependiente, determinada en sus formas y contenidos por la voluntad, los intereses y las interacciones de los actores políticos. Las políticas se convierten en variables independientes y se interpretan como fenómenos capaces de influir sobre los componentes de la estructura y la laucha política. Las políticas se perciben como capaces de condicionar la distribución del poder.

Las líneas maestras que sostienen el enfoque del análisis de las políticas públicas han sido objeto de consideración y codificación por abundante literatura (LASSWELL 1951, DUN 1981, JONES 1982, DENTE 1989, REGONINI 1991, SUBIRATS 1989 1991 1999, NELSON 1996 2001). Existe un grado razonable de acuerdo en cuanto a que el estudio de las políticas públicas se caracteriza esencialmente por

1. Entender las políticas públicas como reflejo de procesos decisionales e implementación de las decisiones enmarcados en ejercicios múltiples de poder y racionalidad y desenvueltos en escenarios e instancias públicas, por lo que son procesos que afectan a las instancias del estado y plantea cuestiones de legalidad y legitimidad.
2. Las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones.
3. Los estudios de políticas públicas acostumbra a implicar cierta voluntad prescriptiva para "mejorar" a las propias políticas.

El análisis de políticas públicas ha desarrollado en estos años líneas diversas y complementarias de investigación y estudio. En las páginas siguientes sintetizaremos aquellas consideradas como más relevantes de manera habitual.

Una de las grandes líneas de trabajo fue la "apertura" de propio proceso de las políticas mediante la descomposición de las fases o etapas del "policy making process". Un enfoque

profundamente marcado por el interés en los policy outputs y por la perspectiva funcionalista ya clásica de ALDMOND Y POWELL (1978), que establece una visión secuencial de las políticas como un proceso que arranca en una demanda social articulada y agregada por los intereses de los diversos actores. Dicha demanda es respondida por una decisión política que formula una política pública concreta, que a su vez causa un conjunto de actuaciones administrativas y uso de los poderes públicos y finalmente deviene en la obtención de unos determinados outputs y outcomes.

Esta visión secuencial, donde las políticas son un proceso encuadrado dentro del funcionamiento dinámico del sistema político, ha sido durante tiempo la perspectiva dominante. Una extensa literatura acredita la aceptación común de la división del proceso de las políticas en las fases sucesivas de identificación, formulación, decisión, implementación, evaluación y terminación (JONES 1970, ANDERSON 1975, 1990 THOENING 1985, MENY Y THOENING 1989, DYE 1992). Las agudas revisiones críticas de HOGWOOD (1987), WILDAVSKY (1979) o LINDBLOM y WOODHOUSE (1993) a la visión mecanicista y el poco realismo que implica asumir el proceso de las políticas como un ejercicio ordenado y coherente de aplicación de la racionalidad, han ido reduciendo el alcance de esta partición secuencial, pasando de ser un modelo normativo de cómo debería funcionar a un modelo de estudio de tal proceso que nos permita codificar y contar la confusa, circular, contradictoria y conflictiva historia de una política pública.

Una segunda línea de trabajo ha operado y opera, en íntima conexión con la Ciencia de la Administración, sobre la definición de problemas, los procesos decisionales y los diversos modelos de racionalidad. Sus frutos han sido la formulación de paradigmas alternativos sobre cómo se definen y deciden los problemas públicos y cómo evaluarlos.

1. El *modelo clásico de toma racional de decisiones* que prescribe y asume, crear, disponer y agregar un conocimiento completo sobre las alternativas, y sus consecuencias y los objetivos y valores de los actores.
2. El *modelo de decisión satisfactoria* planteado por SIMON (1947) sobre su idea de *racionalidad limitada* y la decisión racionalmente satisfactoria, en cuanto el decisor puede aspirar a tomar decisiones

adecuadas de acuerdo con sus propios criterios de idoneidad para la consecución de los objetivos deseados. El proceso decisional se representa más como una lucha o competencia entre los diferentes objetivos de cada actor que como un proceso de elección racional.

3. El modelo incrementalista de LINDBLOM (1959 1979) basado en la idea del *partisan mutual adjustment* y las decisiones como producto de procesos de intercambio y negociación entre las partes implicadas en la política y sus intereses.
4. El modelo mixto -mixed scanning- propuesto por ETZIONNI (1968) o el de decisión óptima de DROR (1976), que tratan de encajar el modelo de decisión racional clásico con el reconocimiento de la limitada capacidad de la racionalidad de cualquier decisor humano.
5. El modelo *garbage can* o decisión-papelera, propuesto por MARCH y OLSEN (1976), donde desde una aproximación relativista se describe el proceso decisional en un contexto de anarquía, creado por la ambigüedad y la fluidez de los objetivos: las dinámicas y resultados de dicho proceso no tienen por qué necesariamente guardar relación relevante alguna con las intenciones explícitas de los actores; ve el proceso de toma de decisiones como una mezcla de problemas, soluciones, actores de la política y elección de oportunidades.
6. Finalmente, desde la Culture Theory (WILDAVSKY, DOUGLAS 1980, WILDAVSKY, THOMPSON 1986) se ha puesto de relieve cómo estos modelos fallan al despreocuparse de valorar el origen de los intereses que defiende cada actor y la organización social e institucional que les rodea, influye o manipula. De acuerdo con su enfoque, es necesario, reconocer la existencia de dicho contexto social y cultural y su papel determinante a la hora de establecer límites, desviaciones y prejuicios en las reglas de decisión propias de cada actor (SCHWARZ y THOMPSON 1990) El modelo articulado por la *culture theory* concibe el proceso de toma de decisión como la competencia entre las diferentes percepciones del problema, definiciones y soluciones que vienen limitadas e inducidas por la inte-

rrelación entre la racionalidad de los actores y su contexto social, cultural e institucional; sin llegar al relativismo extremo, ya que es preciso tener en cuenta que existe siempre un cierto grado de estabilidad social en el sistema y que los actores de la política son organizaciones sociales cuya viabilidad depende de la consistencia de sus actos con su orientación cultural, esto es, las restricciones internas de identidad y las externas de comportamiento social.

Al hilo de este debate sobre lo qué podríamos denominar la "tecnología de la decisión pública", se ha desarrollado otro no menos enriquecedor sobre el propio papel que el análisis de políticas desempeña o puede desempeñar en el propio proceso de factura de las políticas. Una extensa literatura ha abordado desde perspectivas diferentes la cuestión de la utilidad y los límites del análisis. Junto al seminal artículo de MELSTNER (1972): *Political Feasibility and Policy Analysis*, *Public Administration Review*, destacan las aportaciones de SELF (1973) BRAYBROOKE, LINDBLOM (1963); JENKINS, W (1978) STOCKEY E, ZECKHAUSER R (1978). DYE, (1981) HOGWOOD, GUNN (1984) MAJONE (1985) BOBROW, DRYZECK (1987) SUBIRATS (1989) DROR (1989) FRIEDMAN (1991) LANE (1993) MENY, THOENING (1992).

La mayoría de la literatura considera que aunque más información no produce necesariamente mejores decisiones (LINDER Y PETERS 1990), consumir recursos en tareas de análisis puede ser, bajo ciertas condiciones, una acción estratégicamente útil para el tratamiento de un problema público. Tales restricciones podrían resumirse, además de en la evidente necesidad de calidad del análisis, en las siguientes:

1. Que el coste de efectuar el análisis no supere el límite de los recursos disponibles. Lógicamente, el esfuerzo analítico no puede comprometer un volumen excesivo de recursos, éste ha de ser asumible. El concepto de *coste asumible* no debe valorarse únicamente desde una perspectiva económica, han de considerarse aspectos de oportunidad política y valorar también la percepción que sobre su conveniencia tengan los restantes actores. Así, por coste del análisis bajo se entiende aquel que satisfaga dos condiciones necesarias: a) que elaborar el análisis no suponga detraer recursos esenciales para el tratamiento del problema, y b) la existencia de un grado de consenso mínimo

entre los principales actores sobre su necesidad.

2. Que el análisis suponga, o pueda suponer, una oportunidad de *quiebra tecnológica* en el área, bien por la ausencia previa o falta de tradición de empleo del mismo en el área, bien por significar un avance sustancial en el conocimiento disponible o la sistematización, ordenación o revisión de conocimiento hasta ese momento no disponible.

3. Que el área o sector en cuestión presente demandas específicas de conocimiento tecnológico para superar situaciones de crisis, reducción de beneficios individuales y confrontación grave de intereses. Ha de existir la necesidad de mejorar, tanto el alcance como el contenido, de los *"inputs"* de información y conocimiento técnico. El incremento cuantitativo y cualitativo del conocimiento en torno a los términos del problema ha de ser o debe de ser percibido como condición relevante para la solución.

4. Una cuarta y definitiva condición, de contenido más instrumental, sería la existencia de bajos niveles de consenso previo en torno al problema y las soluciones, y la imposibilidad de generar coaliciones frente a intereses claramente dominantes, los cuales puedan bloquear la necesidad de cambio que pueda impulsar el nuevo capital de información disponible.

Las soluciones formuladas por cada actor operan también como un medio de comunicación con los restantes actores. El esfuerzo analítico crea la oportunidad para una reducción de los costes para esa comunicación y para que ésta se articule prioritariamente a través de soluciones y alternativas, no únicamente en torno a conflictos de intereses (MAJONE 1999). Crea nuevas posibilidades de consenso entre los diferentes actores.

Formalizando la cuestión en los términos de la Teoría de Juegos, el análisis puede funcionar como un instrumento para generar confianza entre los diferentes actores, al variar sustancialmente el conocimiento sobre los beneficios y perjuicios que pueda reportarles cada solución analizada y mejorar su comunicación. Nuevas soluciones implican nuevos procesos y actos comunicativos, por tanto, oportunidades para romper situaciones de conflicto extremo, o de conflicto marcado por la inercia de su permanencia en el tiempo sin cambios relevantes o por la confrontación entre intereses extremos. Oportunidades que tienden a plantearse con relativa

independencia frente a los intereses y actitudes que puedan sustentar los diferentes grupos y actores presentes en el proceso.

El análisis como método y, complementariamente la racionalidad y el compromiso con la misma como criterio de decisión, se convierten a su vez en un recurso en sí mismos. Permite atraer a otros actores e influir sobre su percepción del valor de las soluciones impulsadas. Pasa a formar parte del patrimonio común de los afectados por el problema y puede permitir formar coaliciones que impulsen las soluciones planteadas.

"Ganar la discusión racional" (DUNLEAVY 1981, 1991) puede suponer generar una oportunidad adicional en cuanto coloca al autor del análisis, al *ganador*, en posesión de un recurso, de algo que los restantes actores valoran, quieren o perciben como necesario (MELSTNER 1972). Un recurso que permita superar situaciones bloqueadas por causa de conflictos de intereses semejantes en su capacidad de movilización de los restantes recursos. Un actor, el autor del análisis, puede disponer de una cierta ventaja estratégica basada en haber logrado crear entre los restantes actores la percepción de *"la racionalidad de sus propuestas"*, una ventaja que sirva como elemento para mejorar tanto la confianza, como la comunicación.

Esa percepción de *racionalidad técnica* en torno a unas determinadas ideas y políticas puede operar así mismo como un elemento impulsor del grado de institucionalización que las mismas puedan llegar a desarrollar. Permite sustentar y mejorar la percepción de los actos que causan como objetivos y necesidades de origen exterior, al margen de los conflictos de intereses por tratarse de demandas objetivas y necesarias; un elemento determinante para su institucionalización. Esa aparente objetividad supone que dicho acto puede ser repetido por otros actores sin cambiar el entendimiento común del propio acto, y la percepción exterior de su origen supone considerarlo como una parte del mundo exterior y su realidad (ZUCKER 1991, en DIMAGGIO, POWELL ED.), más que como la expresión de los intereses de un actor. Dada la gran estima por la capacidad técnica que marca nuestra era, una estrategia frecuente entre quienes se encargan de formular las decisiones, las políticas y las reglas, consiste en presentarlas como cuestiones de naturaleza esencialmente técnica, más que política (SCOTT, MEYER 1991, en DIMAGGIO Y POWELL ED.).

DROR (1972) o MENY y THOENING (1992) plantean, respecto a la cuestión de la utilidad del análisis, la conveniencia de distinguir entre análisis "*para*" una política, al objeto de mejorar la información o influenciarla en un determinado sentido, y análisis "*de*" una política al objeto de conocer su contenido y proceso de elaboración. Sobre esta base, GORDON (CARLEY 1980), establece una tipología del análisis de políticas según el objeto de su actividad. Los cinco tipos de análisis de políticas incluyen:

(i) "**policy advocacy**" o *asesoramiento de política*: análisis destinado a recomendar una política concreta como la más adecuada para realizar determinados fines.

(ii) "**information for policy**" o *información para una política*: cuyo objeto es proveer al decisor con información sobre los términos del problema.

(iii) "**policy monitoring and evaluation**" o *control y evaluación de una política*: evaluación y control de políticas y programas "post hoc".

(iv) "**analysis of policy determination**" o *análisis del entorno y factores determinantes de una política*: dirigido al estudio de los procesos de transformación y los inputs que operan en la construcción de la política.

(v) "**analysis of policy content**" o *análisis del contenido de una política*: estudio de las intenciones y operatividad de una política.

Al objeto de diseñar una adecuada división del trabajo para las materias relevantes en el estudio de las políticas SCHARPF (1997) propone diferenciar entre el análisis de políticas *orientado hacia el problema*, centrado en la consideración de sus causas, soluciones y sus efectos sobre el problema y el contexto general de la política, para el cual resultan útiles la investigación económica, jurídica, médica, biológica, etc.; y el análisis de políticas *orientado hacia la interacción*, centrado en la consideración de la interacción de los diferentes actores involucrados, sus percepciones, preferencias y objetivos, y su efecto sobre la implementación de la propia política, donde a su juicio del autor puede estar la mayor contribución desde la Ciencia Política y la Sociología.

Las líneas de estudio más recientes, en el ámbito del análisis de políticas públicas, como los trabajos en torno a los conceptos de "comunidades epistémicas" (WILDING 1981;

ATKINSON, COLEMAN 1992; DOWDING 1995; DUNLEAVY 1981 1991 1998; RHODES 1990 1997; VAN VAARDEN 1992; JORDANA 1995) el papel de las coaliciones promotoras y los policy entrepreneurs (KINGDOM 1984; MAJONE 1989; HEYFETZ, SINDER 1992; PROSS 1992; SCHARPF 1997, 1999), han profundizado con acierto en las muchas limitaciones tras las concepciones, exclusiva o prioritariamente, técnicas o racionalistas de las políticas públicas y, sobre todo, han puesto de relieve la importancia de los elementos políticos y estratégicos como parte irrenunciable de una factura pluralista y democrática de las políticas (SUBIRATS, GOMA 1998). Buena parte de sus aportaciones y hallazgos, desde el uso de la Teoría de Juegos para explicar las interacciones de los diferentes actores, la necesidad de construir la "constelación de los actores" y los términos de sus relaciones (SCHARPF 1997) o la relevancia de identificar y analizar los posibles entrepreneurs y sus motivaciones, constituyen algunas de las piezas teóricas que articulan el discurso moderno de las políticas públicas.

Así la reflexión sobre el funcionamiento de la agenda de los poderes públicos, entendida como el conjunto de percepciones sobre aquello que debe ser resuelto por los poderes públicos ha constituido una de las aportaciones más fructíferas. La seminal aportación de COOBB Y ELDER (1972) distinguiendo entre agenda *sistemática* -agenda de discusión de los temas que se considera caen dentro de la legítima intervención de los poderes públicos- y agenda *institucional* -asuntos que reciben atención y acción directa en un momento determinado- y analizando cómo funcionan y se organizan, ha dado lugar a una extensa literatura al respecto (JENKINGS 1974, EDWARDS-SHARKANSKY 1978, JONES 1984, KINGDOM 1984)

SUBIRATS (1989) ha realizado un extenso análisis de los factores que juegan para acceder a puestos de prioridad en la agenda institucional como *problemas públicos*:

(i) Que el tema alcance proporciones de crisis y, por tanto, no pueda continuar siendo ignorado, o bien que plantee claras probabilidades de agravamiento en el futuro.

(ii) Que el tema adquiera características peculiares o significativas que lo diferencien de una problemática más general.

(iii) Que el tema provoque una seria situación emotiva que atraiga la atención de los medios de comunicación y la opinión pública.

(iv) Que el tema vaya adquiriendo una mayor importancia global, cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.

(v) Que el tema desencadene cuestiones relacionadas con "legitimidad" o "poder" y afecten al núcleo sensible del poder público.

(vi) Que el tema alcance gran notoriedad pública por conectar con tendencias en alza o valores de moda.

El gobierno tiende a ser el principal actor que contribuye a la formación de su propia agenda (JONES 1984). El papel del organismo decisor en la formación de la agenda suele responder a tres alternativas (SUBIRATS 1989): (i) la alternativa pluralista, dejando que *pase el tiempo* y asumiendo un papel más o menos pasivo, (ii) la alternativa de impulsar o reforzar una determinada visión del problema, (iii) la alternativa de carácter anticipador y no reactivo, que implica la actuación previsoramente ante un posible agravamiento de la situación.

En esta reflexión tanto sobre el progreso de los problemas en la agenda, como en la actitud que decida adoptar un gobierno, resultan claves las aportaciones de KINGDOM (1984) con su imagen de las "policy Windows" y la figura del "policy Entrepreneur". Para KINGDOM la probabilidad de que un problema escale puestos en el orden de prioridades de la agenda, depende de la combinación adecuada entre tres factores: cómo se define y clasifica el problema, cuál es la política propuesta, y cuál es la receptividad del entorno político, de modo que se pueda abrir una *ventana política* ("policy window") que sirva como oportunidad para su promoción y ascenso en la agenda. En esta dinámica, resulta determinante la existencia o no de la figura de uno o varios policy entrepreneurs: actores a quienes el compromiso casi personal con el éxito de sus soluciones y sus políticas y el convencimiento sobre su racionalidad y acierto, proporcionan la disposición a invertir al completo sus recursos en beneficio de las mismas y el aseguramiento de su éxito y aceptación por los restantes actores y la sociedad en conjunto. DENTE (1992) ha aportando una nueva perspectiva a esta idea al llamar la atención sobre la dualidad que marca las estrategias de todos los actores, dualidad y a veces contradicción entre sus intereses y los "roles" que les impone su posición institucional en el escenario de la política.

Otro enfoque respecto a cómo gestionan los gobiernos las políticas y cómo influyen en su

formulación, lo aportan RICHARDSON, GUSTAFSSON Y JORDAN (1982) con su propuesta de tipología de diferentes *policy styles o estilos de políticas* en el estilo de formulación, elaboración e implementación según cómo sea (i) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas, y (ii) la relación entre ese gobierno y el resto de los actores presentes en el proceso: Se distinguen cuatro grandes categorías:

1. Un estilo basado más en el consenso y una posición más reactiva ante los problemas.
2. Un estilo basado en la imposición aunque igualmente reactivo.
3. Un estilo basado en el consenso pero con una actitud más anticipativa ante los problemas.
4. Un estilo igualmente anticipativo, pero basado en la imposición de las políticas.

Otra línea de investigación de gran productividad respecto al proceso decisional y la formulación de las políticas, con interesantes extensiones al estudio de los problemas de implementación, lo ha constituido el trabajo en torno a la noción de "redes y comunidades de políticas". La constatación de la influencia real sobre la política de la diversidad de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores, grupos de interés y administraciones públicas afectados por una política según, por ejemplo, el país o el área de actividad, ha impulsado el éxito de la noción de "*policy networks*" para describir ese complejo y determinante entramado de relaciones e interacciones entre los diferentes actores.

La idea de las *Policy Networks*, describe esos núcleos de actores públicos y privados que controlan, dirigen o coordinan los recursos en el ámbito de una o varias políticas públicas, con un número de actores determinado, concreto e identificable, un ámbito de actuación definido, una estructura propia y estable de relaciones entre esos actores dotadas de un cierto grado de institucionalización y una distribución de poder, reglas de conducta y estrategias propias del área (JORDANA 1995).

El interés por el tipo de relaciones que puedan generarse entre los diferentes actores de una política a lo largo del tiempo y su influencia en la propia política ha tenido un amplio desarrollo en la doctrina: HECLO Y WILDAVSKY (1974) en su estudio sobre las

políticas presupuestarias en Gran Bretaña, JORDAN Y RICHARDSON (1979 1982) en sucesivos estudios sobre las políticas de asistencia social, JONES (1979) y su estudio sobre las políticas energéticas de Inglaterra y USA, HOGWOOD (1987) y su estudio sobre las políticas industriales, WILKS Y WRIGHT (1987) y su análisis comparado sobre las relaciones entre gobiernos e industria, GRANT, PATERSON Y WHITSON (1988) y sus estudios sobre las relaciones de la industria química con la Administración inglesa, o más recientemente JORDAN (1990), DUNLEAVY (1991), DOWDING, (1995), DOWDING, KING, DUNLEAVY, MARGETTS (1995) Y RHODES (1985 1992 1997) con sus contribuciones sobre la influencia de las *policy communities* en las políticas públicas británicas o ADSHEAD (1996) y su estudio sobre las políticas agrícolas europeas, ofrecen sólo algunos ejemplos entresacados de una productiva literatura científica, llena de interesantes aportaciones sobre el funcionamiento e influencia de los entramados de relaciones operativas dentro del área de una política.

Esta misma literatura ha ido afinando progresivamente el concepto genérico de *red* o *network*, estableciendo diferentes tipologías en función de la estabilidad de las relaciones, las fuentes de su poder, las características de sus integrantes o sus rutinas operativas, entre otros criterios.

HECLO (1978) introduce el concepto de *issue network* para definir la formación y ascenso de grupos de interés motivados y relacionados en torno a asuntos puntuales, generados no de manera estable y regular en torno a una determinada política, sino de manera irregular y puntual en función de la evolución de asuntos concretos dentro de la misma. JORDANA (1995) recoge la interesante tipología de *Policy Networks* basada sobre su ámbito de referencia - propuesta por MARSH Y RHODES (1992)- distinguiendo entre las *Policy Communities*, más estables y consistentes y generalmente existentes en torno a políticas sectoriales con continuidad temporal, y las llamadas *Issue Networks*, situaciones más inestables y sujetas a constantes cambios marcados por la evolución de cada situación concreta o de un problema concreto dentro de la política genérica. Mientras que el concepto *network* puede suponer una descripción general de las relaciones que unen a los actores en un área política, la *policy community* se referiría más a un cierto tipo concreto de *network* o red (JORDAN 1990), dotado de unas

determinadas características de organización y funcionamiento, operando con su propia dinámica dentro del entramado de relaciones activo en la política.

El término "*community*" o *comunidad* refleja la relación institucional, e incluso personal, existente entre los principales actores políticos y administrativos: a veces en acuerdo y a veces en desacuerdo, pero siempre en contacto y operando dentro de un esquema y un modelo comunes (HECLO Y WILDAVSKY 1974) para la percepción y tratamiento del problema. Dentro de la *comunidad*, cada asunto es tratado dentro de un contexto donde los participantes comparten previas necesidades, expectativas y experiencias mutuas (JORDAN 1990). El término *comunidad* se refiere a aquellas *redes* (*networks*) caracterizadas por la estabilidad en su relación, la continuidad de un número restringido de miembros, la interdependencia vertical basada sobre la responsabilidad compartida de prestar determinados servicios, y un grado mínimo de aislamiento frente a otras redes de actores y al público en general (RHODES 1985). Los miembros de la comunidad comparten experiencias comunes, un lenguaje especializado común, personal y miembros de staff y un modo propio, habitual y frecuente de comunicarse (HOGWOOD 1987). Otro elemento clave sería la importancia y profundidad en el desarrollo de las relaciones personales entre sus diferentes miembros. Relaciones que nacen amparadas bajo el mutuo reconocimiento de la capacidad técnica, el respeto a las reglas de funcionamiento y la confianza mutua (ADSHEAD 1996).

La *policy community* operaría así como un tipo singular de red estable, con una gran influencia sobre la formación de la agenda y los cambios en cuanto a los resultados intencionados por la política (MARSH Y RHODES 1992). Una *policy network* sería un entramado de intereses compartidos dentro de una política y sus problemas, mientras que una *Policy community* existe donde haya y opere efectivamente como tal una "*visión común del problema*" (JORDAN 1990).

El progresivo afinamiento de estos conceptos es, en parte, uno de los frutos producidos por la aparición en los años sesenta y posterior desarrollo de los estudios sobre la implementación de las políticas y sus problemas. Una perspectiva oscurecida hasta ese momento tanto por el protagonismo de las aproximaciones

decisionales, como por el claro dominio de una concepción mecanicista y tecnocrática de la implementación de las decisiones.

La Literatura sobre implementación surge desde la insatisfacción por la excesiva atención prestada a la decisión en el campo de las políticas públicas y el desinterés por la complejidad de coordinar y unificar la acción pública. La obra de PRESSMAN Y WILDAVSKY (Implementation, 1973) marca el inicio de una vigorosa actividad académica sobre la implementación: HOOD (1976, 1982), BARDACH (1977), VAN METER Y VAN HORN (1975), SABATIER Y MAZMANIAN (1983), HOGWOOD Y GUNN (1984).

PRESSMAN Y WILDAVSKY (1973) caracterizan el problema en términos referidos a múltiples actores, operando con sus propias escalas y ordenación de valores, su propia visión del problema y las soluciones. JENKINS (1982) señala como la implementación demanda demasiados recursos, esfuerzo político y cambios en los comportamientos de los diferentes grupos. BARDACH (1971) a su vez describe los procesos de implementación como una serie de juegos políticos y burocráticos, donde la implementación es un proceso de interacción estratégica entre intereses particulares (*special*) de los diferentes actores con objetivos propios, que pueden o no ser compatibles con los objetivos de la política: las estrategias defensivas dominan entre los diferentes grupos, domina la preocupación por lo que se puede perder y cuenta menos lo que se puede ganar. VAN HORN Y VAN METER (1975) han demostrado la complejidad del proceso real y las relaciones entre los diferentes actores que acompañan a la implementación de una política, frente al rigor de las condiciones que precisa una concepción mecanicista de la implementación. Por su parte SABATIER (SABATIER Y MAZMANIAN 1983, SABATIER 1986, 1993) ha descrito con detalle la complejidad de los procesos de implementación, centrado en este caso en las políticas de corte regulativo, agrupando las múltiples variables que afectan a la implementación de políticas de corte regulativo en cuatro grandes categorías: tratabilidad del problema, límites de la agencia reguladora, variables externas y variables del propio proceso implementador.

Desde otras perspectivas sobre la implementación, HERJN Y PORTER (1981 1993) LIPSKY (1980) BARRET Y FUDGE (1981) HANF (1982) han abandonado este enfoque jerárquico o "top-

down", consistente en seguir el proceso de implementación a lo largo de los sucesivos niveles y la cadena de actores partiendo desde la unidad decisora. Su propuesta prefiere en cambio estudiar la implementación empezando desde abajo, sobre el análisis de la multitud de actores que interaccionan a la hora de implementar las soluciones para el problema en cuestión; una visión que se ha dado en denominar como enfoque "*Bottom up*". HERJN Y PORTER introducen como elemento para el análisis las *implementation structures* o *estructuras implementadoras*, formadas por partes de diversas organizaciones públicas y privadas que concurren en la implementación de un programa concreto. Dado que toda política trae consigo un imperativo administrativo, según ambos autores, es posible a través de su análisis definir de una manera razonablemente ajustada al grupo o colectivo de organizaciones que han de desarrollar algún tipo de labor en su implementación. Estos grupos o partes de organizaciones no constituyen una organización o entidades administrativas, sino los materiales brutos sobre los cuales la estructura implementadora se forma (HERJN, PORTER 1993)

Ambos autores afirman que en toda implementación conviven dos racionalidades principales a lo largo de todo el proceso:

1. La *racionalidad organizativa*, cuya tendencia es a adaptar los objetivos de la política a los propios objetivos de la organización.
2. La *racionalidad programática*, que sustenta los objetivos de la política.

La tensión entre estas dos tendencias y las diferentes partes de organizaciones públicas y privadas implicadas en la implementación, crean y forman las estructuras implementadoras. Las mayores diferencias entre estas estructuras y las organizaciones propiamente dichas residen en

1. Ser estructuras menos formales y con menos relaciones de autoridad.
2. La estructura social es más dinámica y cambiante. Los actores implicados no representan una entidad legalmente definida.
3. Las decisiones suelen basarse en el consenso y la negociación

Es en el marco de estas estructuras donde ambas racionalidades y los diferentes actores

interaccionan a través de procesos de autoselección, alineamiento, enfrentamiento y consenso, con un alto grado de discrecionalidad para cada uno de los actores. Dentro de esas estructuras, los diferentes subgrupos de actores y organizaciones o partes de organizaciones, desarrollan papeles y funciones especializadas en cuanto a la acción de la política, su planificación, la búsqueda de recursos, labores de intermediación y coordinación, provisión de servicios y evaluación, y también desarrollan estrategias y entran en conflicto.

Por su parte, LIPSKY (1980) estudia la implementación desde la perspectiva de la *STREET LEVEL BUROCRACY* (burocracia de calle) a la cual atribuye un papel más relevante del habitualmente considerado: "*Las decisiones de la SLB, las rutinas que establecen y los instrumentos que inventan para tratar con las incertezas y la presión de su trabajo, efectivamente se convierten en las políticas que llevan adelante*". (LIPSKY 1980).

En este análisis desde la perspectiva de la SLB, se parte de considerar que clientes y usuarios y burócratas afrontan dilemas en su interacción dentro de las políticas públicas:

- a) Los clientes han de desenvolverse entre el conflicto que suponen sus derechos e intereses, y el reconocimiento ante las necesidades de las organizaciones y sus recursos limitados.
- b) Los burócratas se mueven en el conflicto existente entre sus ideas, definiciones y soluciones preferidas y la realidad de su trabajo, entre la necesidad de ofrecer respuestas y el pragmatismo burocrático, entre la eficacia y la eficiencia en su trabajo o entre su posición de primera línea y contacto con el ciudadano y la impersonalidad de una organización.

LIPSKY considera que clientes y burócratas están cogidos en una red de contradicciones, cruces e interdependencias que afecta al resultado final de la implementación. La SLB afronta su trabajo en condiciones muchas veces precarias: y con altos grados de tensión e incertidumbre. Las consecuencias más relevantes de esta situación son (i) la necesidad de mantener la coherencia con las expectativas personales frente a la rebaja que supone la realidad, y (ii) la tendencia a inventar modelos para categorizar y tratar de modo masivo la demanda. La SLB busca sus propias salidas y a limitar la demanda,

maximiza la utilización de recursos, busca acuerdos individuales con sus clientes, redefine sobre el terreno tanto el trabajo como los objetivos o incluso redefiniendo los requisitos de sus clientes. Estas rutinas y simplificaciones son importantes dado que afectan a la implementación y, en ocasiones, pueden convertirse en la verdadera política llevada a cabo.

Otra línea de trabajo e investigación e franca expansión se refiere a los estudios sobre evaluación de políticas, tanto por su valor intrínseco, por la evidente demanda de conocimiento e información sobre el impacto real de sus políticas que se registra desde los poderes públicos. Una buena cantidad del trabajo metodológico sobre evaluación se desarrolló en la intersección entre las políticas públicas y la Sociología (NELSON 2001). Los textos de WEISS (1972), ROSSI Y FREEMAN (1993) PATTON (1992) han sentado las bases metodológicas de la evaluación científica de programas públicos basada en el uso sistemático de datos, experimentos y cuasiexperimentos sociales. Tomas COOK (1990) desarrolló otro enfoque desde las investigaciones referidas al meta-análisis de los hallazgos sobre las políticas, perfilando una técnica de evaluación que examina sistemáticamente las tendencias presentes en los hallazgos aportados por una serie de estudios. Por su parte SCRIVEN (1973) y su propuesta de una "evaluación libre de objetivos" o CRONBACH (1980) y su teoría de la evaluación como una teoría de la interacción política o MONNIER (1991), han ido perfilando una concepción más "pluralista" de la evaluación, centrada no tanto en la medición de resultados y comparación con los objetivos, como en la descripción de los hechos y las percepciones evaluativas de los diferentes actores.

Los estudios sobre evaluación están íntimamente conectados con el desarrollo y consolidación de ambiciosos programas de investigación comparada entre las políticas públicas de diferentes países. Desde la perspectiva del análisis comparado, se ha estudiado un amplio abanico de políticas, con un alto grado de consistencia en la investigación y en las técnicas estadísticas; el resultado ha sido que el campo ofrece un ejemplo excelente de investigación acumulada en Ciencia Política (HOFFERBERT, CINGRANELLI 1996 2001). Ambos autores plantean la existencia de dos grandes tradiciones en el análisis comparado:

1. El enfoque desde la Economía Política centrado en buscar un modelo sobre por qué y cómo las políticas varían a través del tiempo y el espacio. La atención se centra sobre la dependiente variable, sobre la solvencia de la explicación para la varianza entre las políticas. En esta línea se sitúan los trabajos de FLORA el proyecto de Indicadores Históricos en la Democracia de Europa Occidental, son su recuperación de la importancia de la política para las políticas (HIWED PROJECT. FLORA Y HEIDENHEIMER 1981; FLORA 1986). CASTLES (1982) y su estudio de la relación entre orientaciones ideológicas de los gobiernos y políticas en países de la OCDE. Los estudios sobre Políticas de Bienestar de SPING ANDERSEN (1990, 1999) y sus tres mundos del Bienestar (liberal, conservador y socialdemócrata). HICKS Y SWANK (1992) desde la perspectiva del "Nuevo Institucionalismo" y su modelo operacional comprensivo de series temporales agregadas para medir la influencia de la renta nacional en los programas de bienestar
2. El enfoque desde la Teoría Democrática donde la atención se centra sobre las variables independientes, en especial sobre la validez de ciertos indicadores del contexto político para explicar variaciones entre las políticas públicas. En este enfoque, destacan los trabajos del Grupo de Investigación *Manifesto* (MRG) del Consorcio Europeo para la Investigación Política, y sostenido desde el Centro de la Ciencia-Berlin (Wissenschaftszentrum-Berlin:WZB), y su impresionante estudio sobre los programas de los partidos políticos para codificar y cruzar la influencia en las políticas de los cambios en cuanto a contenidos y prioridades a través del tiempo, los países y las diferentes áreas (KLINGEMANN, HOFFERBERT Y BUDGE 1994).

4. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

Si, como hemos señalado, el "giro hacia las políticas" detectado a partir de los años Sesenta en la Ciencia Política mantiene íntimas conexiones con factores como la expansión del Estado del bienestar, la confianza colectiva en la

capacidad de la intervención pública para resolver los problemas públicos, la creciente demanda por conocer los resultados reales de esas intervenciones, la crisis de los modelos tradicionales de administración pública y la propia necesidad de la Ciencia Política por ofrecer resultados aplicables a la sociedad, otro tanto cabe decir del más reciente "giro hacia los problemas de la gestión y el management" (NELSON 2001) Una evolución que también tienen mucho que ver con las propias prestaciones de la Ciencia Política, al ofrecer desde sus enfoques y métodos de trabajo y análisis la posibilidad de un diálogo multidisciplinar, que rompa las barreras impuestas por la especialización de enfoques jurídicos e económicos y permita avanzar en la mejora del conocimiento (BARZELAY 2001).

MAJONE (1996 2001) establece una relación directa entre el "redescubrimiento de la eficiencia", los problemas de credibilidad de la intervención pública en cuanto a su efectividad y la creciente preocupación por los temas de gestión desde el ámbito del análisis de políticas. En cierta medida, el desarrollo de los estudios sobre management, está íntimamente ligado, tanto en el tiempo como en las metodologías, al desarrollo paralelo en el ámbito del análisis de políticas, de los estudios sobre elaboración e implementación de políticas, donde las recomendaciones al gestor son moneda común (SUBIRATS 1996). Así, mientras a mediados de los setenta, el análisis de políticas tomaba un giro hacia la búsqueda de la optimalidad en el conocimiento y el análisis para mejorar las políticas (DROR 1974), las llamadas ciencias del management comenzaban a consolidarse como un enfoque claramente orientado hacia una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, en la definición de estrategias y en el desarrollo de los procesos de producción de bienes y servicios públicos, buscando no sólo mejores políticas, sino mejor administración de las mismas (MINOGUE 1983).

PETERS y WRIGHT (1996 2001) sitúan tanto el interés general por los temas relacionados con la gestión, como el específico interés detectado desde los enfoques politológicos, en torno a la constatación de la crisis de la mayor parte de las "verdades esenciales" que habían guiado tradicionalmente a administradores y estudiosos. A su juicio, en este giro hacia los enfoques de gestión se detectan y reflejan nuevos y más estrechos vínculos con otras áreas

de la disciplina: teoría de la organización, teoría de grupos, elección racional, Teoría del estado etc. Esas "verdades esenciales" desafiadas por la realidad son:

1. La autosuficiencia de la administración pública, trastocada por el desarrollo intensivo en los países de nuestro entorno de políticas de deregulación, privatización, subcontratación, quasimercados e incorporación de técnicas y herramientas de gestión del sector privado (WRIGHT 1994; VICKERS Y YARROW 1988; VERNON 1988; SULEIMAN Y WATERBURY 1990; GAYLE Y GOODRICH 1990; BAILEY Y PACK 1995) Otra de las líneas de ruptura de la idea de que la administración pública es y debe ser autosuficiente, la conforman las aportaciones desde el análisis de políticas tanto sobre los problemas de implementación, como a respecto de las redes y policy communities.
2. La posibilidad del control directo y jerárquico desde la administración y la asunción de responsabilidad pública ascendente, reconsideradas tanto a la luz de las aportaciones desde el análisis de políticas desde el estudio "bottom up" de la implementación y el modelo de la burocracia de calle de LIPSKY, como a la puesta en marcha de intensos programas de descentralización (KERNAGHAN 1992, SUBIRATS GOMA 1999) y la progresiva introducción del paradigma del cliente y los modelos de gestión de la calidad total (SWISS 1993)
3. La conveniencia de uniformidad en el servicio, cuestionada tanto desde la constatación empírica de las discriminaciones que acompañan a la intervención pública, como desde la puesta en marcha de procesos de descentralización, desconcentración y políticas de introducción de la competencia en el ámbito público.
4. El objetivo de un servicio "apolítico". La idea de la supuesta neutralidad de las burocracias y servicios públicos se ve cuestionada tanto desde los estudios empíricos sobre políticas públicas, que ponen en evidencia sus intereses y cómo actúan para realizarlos, como desde la propia reivindicación del carácter político de lo público (MEYER 1985, DAY, KLEIN 1989) y la constatación del progresivo acercamiento en la realidad de las

figuras del político y el burócrata, actores ambos de las políticas, son visiones e intereses propios y capaces de desarrollar estrategias para realizarlos (ABERBACH, PUTNAM Y ROCKMAN 1981; DUNLEAVY 1985, 1991 KRAUSS Y MURAMATSU 1988)

Ambos autores identifican tres grandes líneas de desarrollo de estas revisiones de los principios tradicionales de la administración pública. En primer lugar "el Nuevo Managerialismo" -New managerialism- (POLLIT 1993; HOOD 1991), centrado en la introducción y desarrollo en el ámbito público de las ideas acerca de la gestión y el management creadas y probadas en el sector privado. Tales cambios han sido justificados en nombre de las "tres Es" -economía, eficiencia y eficacia-, pero también han tenido efectos profundos sobre el papel de la administración en la factura de las políticas públicas y sobre la posición de los servidores públicos, más ocupados ahora en la eficiencia que en las decisiones sobre políticas. En segundo lugar, un "Nuevo Patrimonialismo" donde los líderes políticos intentan ganar un mayor control sobre nombramientos de cargos públicos, y mayor lealtad desde las burocracias ganado mediante la apertura a la designación política de puestos tradicionalmente burocráticos, con las consecuentes preguntas sobre el grado deseable de apertura y aceptable de politización (MAYNTZ Y DERLIEN 1989). En tercer lugar, una "Nueva Fragmentación" donde la mayoría de los gobiernos centrales se están descentralizando, transfiriendo más poderes hacia posiciones estatales subnacionales, quangos (organizaciones no gubernamentales quasiautónomas) o funcionarios y gobiernos regionales, con los inevitables problemas de coordinación y difuminación de las responsabilidades públicas.

El término "gestión pública", introducido desde USA por PERRY Y KRAEMER (1983 1996) hace referencia precisamente al nuevo enfoque que exige esta nueva situación, donde han de resolverse problemas relacionados con la mejora de la eficiencia, la eficacia, la productividad o la organización, pero también dilemas íntimamente relacionados con el objeto de estudio y los intereses tradicionales de la Ciencia Política. Entre tales dilemas de naturaleza intrínsecamente política, STEWART y RANSON (1994 1996) señalan:

- El dilema entre representación y participación en la gestión de lo público.

- El dilema entre estabilidad y flexibilidad, entre necesidades de la racionalidad burocrática y la necesidad de respuesta inmediata y flexible a las demandas sociales.
- El dilema entre orden y servicio, entre mantener el control o habilitar y capacitar la autonomía individual de gestores, burocratas y clientes.
- El dilema entre clientes y ciudadanos.
- El dilema entre conflicto político y continuidad institucional, entre la elección de valores que hay detrás de toda gestión en el ámbito público y el equilibrio de intereses legítimos.

No es extraño ni casual que, precisamente, la distinción o no distinción entre la gestión privada y la gestión pública haya sido uno de los ejes de desarrollo de la literatura y la investigación sobre management (METCALFE RICHARDS 1982, KERLMAN 1987, KAPIL-KEKKONEN 1990, BARZELAY 1992, OSBORNE GAEBLER 1993, ECHEVARRIA LOSADA 1993). En un artículo de referencia, GUNN (1987 1996) dibujaba los términos del debate como un continuum, delimitado en un extremo por la tradicional afirmación del carácter único de la administración pública y en el otro por la afirmación tajante de la superioridad de la gestión privada frente a la pública. Un debate que, en parte, no deja de reproducir en otra escala el ya clásico debate entre política y administración, tan presente en el análisis de políticas y en la ciencia de la administración. Un debate cuya resolución –al menos parcial– ha significado el abandono de una perspectiva eficientista o economicista de la gestión, para abordar, como en el caso ya visto del análisis de las políticas, una “comprensión política” de los problemas y dilemas de la gestión.

La argumentación sobre el carácter único de la Administración (RAINEY, BACKOFF Y LEVINE 1976) suele fundarse en la identificación de diferencias en cuanto al marco legal en que actúan gestores y empresarios, la complejidad del entorno, la complejidad de valores y equilibrios o el carácter público de la responsabilidad o el carácter de monopolio público de bienes servicios, pero también del uso de la regulación, la sanción y la coherción. Una segunda posición consiste en considerar que ambas se parecen, pero en aspecto poco relevantes. Así, ALLISON (1979) cuestiona la tradicional dicotomía wilsoniana, manteniendo que el proceso de

gestión afecta al proceso y los resultados de la política, por lo que hay que tener en cuenta su interacción. Como consecuencia, critica la traslación completa de los métodos empresariales al sector público, pues las similitudes entre ambos son superficiales –gestión de componentes externos e internos, diseño de planes operativos–, mientras que las diferencias son sustanciales. Una tercera postura, ofrece la gestión pública como un paradigma integrador. PERRY y KRAEMER reconocen que entre ambas existen similitudes y diferencias relevantes. La gestión pública ha de ser objeto de estudio específico, combinando los elementos normativos de la tradicional visión de la administración como única en cuanto pública y los elementos instrumentales de la visión de la gestión como algo genérico. MURRAY (1975) marca una cuarta posición al argumentar la creciente convergencia entre ambas en las sociedades posindustriales donde tiende a desaparecer el contraste polarizado típico-ideal entre lo público y lo privado, sustituido por un continuum de tipos organizativos intercambiables. Una postura no muy alejada de la que GUNN identifica como sexta posición: la gestión como un término genérico adaptable a cada circunstancia y necesidad (KOTTER 1982). Finalmente estarían aquellos que consideran la gestión pública una forma poco eficiente de gestión empresarial, una postura más política que científica, muy en boga en los años Ochenta y parte de la ofensiva ideológica y política contra el estado del bienestar

Hoy, una vez más, caminamos más por los caminos de la convergencia que los de la polaridad. la controversia ha ido perdiendo intensidad en cuanto:

- a) La realidad del sector público impone cada vez mayores espacios o “zonas intermedias” –fundaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas privatizadas pero con control público, etc... – donde tal distinción pierde todo su sentido y queda reducida a un mero ejercicio de estilo.
- b) Se impone la idea de que existe un espacio genérico y definido al que llamamos gestión y dentro del mismo territorios con sus propias geografías y especificidades (GUNN 1987 1996). No sólo el territorio de la gestión privada o la gestión pública, sino nuevos territorios como los quasimercados, la competencia

interna, etc... En el caso concreto de la gestión privada y la pública, las especificidades se refieren sobre todo al ámbito de actuación (STEWART, RANSOM 1996): La gestión privada puede limitar sus preocupaciones y sus clientes a aquello que puede gestionar y le proporciona beneficios, dispone de la opción de delimitar su área de preocupaciones, en la gestión pública es opción no suele estar disponible: por el propio carácter de los bienes públicos –dejarían de serlo para pasar a ser privados- y porque en la “arena pública” todas las demandas deben ser escuchadas y todas las preocupaciones aceptadas, no pueden excluirse intereses porque la organización no sabe gestionarlos, ni rechazarse a los clientes no rentables, al menos no puede hacerse sin resolver previamente los problemas de legitimidad que ello conlleva. En palabras de Stewart y Ramson (1996) la cuestión pendiente es –y sigue siendo- cómo dar forma a la responsabilidad y legitimidad públicas que deben sustentar las decisiones de una administración pública

- c) Se consolida la percepción dominante de que la mayoría de las diferencias que suelen argumentarse –diferencias en cuanto objetivos y fines, diferencias culturales, diferencias en cuanto a tiempos y ámbitos de gestión (monopolios y mercados), diferencias en cuanto a la naturaleza de los bienes y servicios que producen, las variables que introduce el escenario político, etc)- son discutibles y en parte basadas en concepciones puramente teóricas muy alejadas de la realidad de la gestión. Además de ser, en buena medida, circunstanciales y superables

La literatura contemporánea respecto a los temas de gestión, en íntima conexión con el análisis de políticas (SUBIRATS 1996), desarrollando una visión estratégica (MINTZBERG 1977) y alejándose del énfasis en su supuesta “neutralidad política” (ECHEVARRIA 1993) gira en torno a dos grandes áreas de trabajo (i) la mejora de la eficiencia, la calidad y la capacidad de crear valor para el ciudadano (BARZELAY 1992) Y (ii) la definición del paradigma del ciudadano-cliente (FREDERICKSON 1992, RICHARDS 1992)

En un ambicioso intento de sistematizar la literatura y las líneas de investigación en el

campo de la gestión pública, BARZELAY (2001) propone distinguir entre dos géneros dominantes: el orientado a la investigación sobre gestión y el orientado a la argumentación. En el primer género, sitúa los trabajos centrados en el diseño de programas y operaciones y el estudio de casos y experiencias concretas de innovación y mejora de la gestión pública (HOOD 1986, SALOMÓN 1989, ROBINSON LEGRAND 1993 MOORE 1995, SPARROW 1994, BARDACH 1998), igualmente sitúa en este género los esfuerzos de estudio comparado de las políticas de cambio en la gestión pública implementados en diferentes países, tanto respecto a contenidos como a procesos de factura e implementación (BOSTON 1996, CAMPBELL HALLIGAN 1992 LÖFFLER 1996). En el segundo género, ubica los trabajos orientados hacia la mejora, el control y la evaluación mediante el desarrollo del enfoque desde la gestión pública y aquellos ocupados en la reflexión sobre el papel de los políticos y los burócratas y la comprensión política de la gestión (BARZELAY 1992, POLLIT 1993, SAVOIE 1994, HOOD 1994, SCHWARTZ 1994, GREGORY 1995, MOORE 1995, AUCOIN 1995).

La otra gran línea de trabajo y argumentación se ha centrado en el análisis y desarrollo del paradigma del ciudadano-cliente como referencia de la mejora de la gestión pública. Utilizando como herramienta explicativa el conocido esquema de Hirschman, buena parte de los debates políticos y teóricos sobre el papel de la administración pública, su reforma democrática y su mejora de eficiencia y eficacia, se han basado sobre la reducción de un universo de opciones y combinaciones posibles tanto respecto a cómo se toman las decisiones, como respecto a la manera de gestionarlas, a dos alternativas del tipo “lo toma o lo deja”: o administración pública o mercado, o “Loyalty” o “Exit”. La realidad va inponiendo sus hechos complejos y sus escenarios confusos y haciendo cada día más evidentes las falacias y simplezas que se ocultan tras esta clase de discursos. Pero además concurre un factor de origen claramente político: entre esos nuevos clientes a los que nos referimos, existe grupos cada vez más nutridos que reclaman precisamente que se refuercen las opciones de salida, pero también las de participación, protesta e implicación en las decisiones públicas y su gestión, clientes que reclaman ese reforzamiento como un camino más para mejorar y ampliar su implicación como ciudadanos en la gestión de “lo público”, clientes públicos y ciudadanos que además de poder ser leales

-loyalty- o poder optar por salir -exit-, quieren implicarse -voice-

Progresivamente se ha ido desarrollando la idea del ciudadano-cliente como coproductor y controlador, además de la tradicional acepción como consumidor, permite superar tanto la desigualdad y el contenido pasivo y meramente receptivo de bienes y servicios definidos por otros, implícitas en el concepto de "administrado" o usuario; como la visión "consumerista" donde el ciudadano queda reducido a un

comprador inteligente de bienes y servicios o un individuo que paga impuestos y por lo tanto tienen derechos. En esta misma línea de trabajo, autores como WALSH y PRIOR (1992) o JORGENSEN (1993) han ahondado en la exploración del tipo de estado y de administración pública que emerge tras la crisis del Estado del Bienestar, subrayando el creciente peso y viabilidad de alternativas que combinen la participación de una ciudadanía consciente y activa con un estado más participativo, descentralizado y habilitador antes que interventor.